DESENTRALISASI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA: POLITIK NEGARA DI TENGAH HUBUNGAN PUSAT-DAERAH

DECENTRALIZATION IN THE INDONESIAN GOVERNMENT SYSTEM: STATE POLITICS IN CENTER-REGION RELATIONS

Prayudi
(Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR RI, Gedung Nusantara 1 Lantai 2,
Jl. Jend. Gatot Subroto, Jakarta Pusat 10270, Indonesia
e mail: prayudi_pr@yahoo.com)

Naskah diterima 27 Oktober 2014, direvisi 21 November 2014,
disetujui 5 Desember 2014

ABSTRACT

State politics on decentralization arguably depends on the dynamics of political system. The political history of decentralization in Indonesia since independence disclose interactions among different stakeholders. Historical facts shows that state relation with civil society and the level of democratization becomes determinant factors in every model of the adopted political system. The writer argues that every rezime needs to strengthen consensus amongst its political elite, as well as its people participation and commitment on pluralism, when it comes to chooses its rights political system.

Keywords: *decentralization, government system, civil society, democratization, Indonesia*

ABSTRAK

Politik negara seperti dicerminkan eksperimentasi rezim terhadap desentralisasi dalam sistem pemerintahan cenderung tergantung pada dinamika sistem politik. Sejarah politik desentralisasi di Indonesia sejak kemerdekaan menunjukkan interaksi di antara masing-masing komponen. Deskripsi dokumen sejarah membuktikan bahwa hubungan negara terhadap masyarakat madani dan konstruksi dari derajat demokratisasi tampil menjadi substansi penentu dalam setiap model sistem politik yang dianut. Setiap rezim perlu memperkuat konsensus di antara elit, peluang bagi partisipasi publik, dan komitmen terhadap keragaman di tengah tataran pembentukan negara ketika mempertimbangkan substansi tersebut.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem pemerintahan Indonesia dalam perjalanan sejarah politik pernah mengalami perubahan pada beberapa episode peralihan kekuasaan di tingkat pimpinan nasional. Pangkal tolak perubahan terjadi setelah bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Karakteristik sistem politik pada setiap periode peralihan kekuasaan di tingkat pimpinan nasional secara riil berpengaruh terhadap model desentralisasi yang diterapkan di daerah dan pola hubungan pusat-daerah. Hal yang pasti dari setiap periode sejarah politik tersebut adalah politik negara (*state*) yang dicerminkan oleh retorika dari setiap rezim yang berkuasa mengenai komitmen subjektif dirinya untuk menerapkan kebijakan otonomi daerah.

Dinamika dalam pelaksanaan desentralisasi di setiap episode sejarah politik dimaksud sangat kuat menunjukkan politik eksperimentasi dari rezim dalam mengelola hubungan pusat-daerah. Pengisian ruang dinamika tersebut bukan hanya sekedar melalui saling kompromi atau sebaliknya perbedaan pendapat antar pihak-pihak yang berkepentingan dalam hubungan pusat-daerah, tetapi kadangkala juga berupa konflik yang antara lain mengambil cara pemberontakan dengan kekerasan bersenjata. Politik eksperimentasi rezim terhadap desentralisasi, mengesankan adanya inkonsistensi dalam

Kajian Vol. 19 No. 4 Desember 2014 hal. 293 - 310

penerapannya di setiap kurun waktu sistem politik yang berlaku. Sebagai akibat dari kuatnya cengkeraman politik ekperimentasi rezim semacam itu terjadi *trial and error* praktek desentralisasi yang kadangkala mengingkari bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dianut.

Sehubungan dengan politik eksperimentasi dalam praktek desentralisasi, maka proses tarik-menarik kepentingan atau bahkan manipulasi kewenangan yang diserahkan pada daerah bukan hanya pada konteks provinsi, kabupaten/kota, tetapi juga keterlibatan pusat dalam mengelola kewenangan atas sistem pemerintahan yang dianut, sehingga seolah-olah terjadi persaingan nilai-nilai atas praktek desentralisasi yang dijalankan, yaitu antara nilai-nilai lokal di satu sisi, seperti halnya antara lain fanatisme putera daerah, dengan nilai-nilai nasional yang dibingkai dengan kepentingan stabilitas politik. Padahal, sistem pemerintahan dengan penggunaan bentuk negara kesatuan (*unitary state*) di Indonesia secara prinsipil sangat menekankan pada keserasian antara nilai-nilai nasional dan lokal, dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika (*unity and diversity*).

B. Perumusan Masalah

Pasang surut ruang desentralisiasi pada setiap periode sistem pemerintahan yang dianut menunjukkan politik negara selalu berkaitan erat dengan masalah-masalah yang muncul dalam hubungan pusat-daerah. Pada masa awal kemerdekaan, prinsip nilai-nilai ideologis atas politik desentralisasi yang dianut rezim sangat kuat mengelola orientasi hubungan pusat-daerah. Sejak masa Orde Baru sebelum reformasi 1998, masalah-masalah tersebut ditampilkan secara tersamar melalui ketidaksukaan daerah dalam menghadapi politik pengaturan rezim di tingkat pusat terhadap kebutuhan daerah. Sebaliknya, kondisi reformasi sistem pemerintahan sejak diberlakukannya Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 dan kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, friksi yang muncul dalam hubungan pusat-daerah tampil secara lebih lugas. Friksi tersebut ditampilkan pada anggapan mengenai salah kelola kewenangan yang didesentralisasikan. Kasus salah kelola telah dimaknai secara bias sebagai konsekuensi atas kebebasan (*political liberty*) yang dibuka secara berlebihan dari penerapan sistem politik demokrasi sejak jatuhnya kekuasaan otoritarian Soeharto pada Mei 1998. Bahkan, politik desentralisasi yang dijalankan justru menumbuhkan gejala penyalahgunaan kewenangan pemerintahan daerah demi kepentingan politik tertentu. Sedangkan masyarakat menempati posisi pinggiran dalam proses pengambilan keputusan penting di wilayahnya. Padahal, desentralisasi yang dijalankan seharusnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dan sekaligus menjadi modal penting bagi percepatan demokratisasi.

Beranjak dari penilaian di atas, masalahnya adalah bagaimana politik negara dalam mengelola hubungan pusat-daerah sebagaimana dicerminkan melalui praktek eksperimentasi rezim terhadap desentralisasi dalam sistem pemerintahan selama ini? Masalah tersebut mengacu pada tiga konteks substansi, yaitu pertama, pada saat gencarnya penerapan sentralisasi pemerintahan untuk menegakkan stabilitas politik dalam hubungan pusat-daerah. Kedua, kajian mengenai perspektif sistem politik dari penerapan desentralisasi pada saat sistem pemerintahan dilanda gelombang demokratisasi. Kemudian ketiga, adalah dampak dari pilihan kebijakan desentralisasi dalam rangka penguatan legitimasi politik rezim bersangkutan.

C. Tujuan Penulisan

Penulisan naskah ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis perjalanan politik negara sebagai cermin kebijakan ekperimentasi rezim tentang desentralisasi pemerintahan daerah di Indonesia;
2. Membuat konstruksi dari setiap regulasi pemerintahan daerah dikaitkan dengan

sistem politik pada saat rezim otoritarian menjalankan kekuasaannya;

3. Melihat dinamika politik yang berkembang pada saat negara menerapkan hubungan pusat-daerah di tengah tuntutan demokratisasi setelah 1998 dan antitesa yang terjadi dalam sistem politik hingga setelah UU No. 32 Tahun 2004 diterapkan dan diganti menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Menganalisis dampak dari politik negara yang dijalankan antara setiap pilihan melakukan dekonstruksi kebijakan desentralisasi di satu pihak dan reformasi parsial dari kebijakan desentralisasi sebagai bagian mendasar dari hubungan pusat-daerah di lain pihak.

D. Kerangka Pemikiran

1. Konstruksi Politik Pemerintahan yang Demokratis

Brian C. Smith menguraikan bahwa dari sudut teori politik, pemerintahan yang menjalankan desentralisasi dalam hubungannya dengan bentuk-bentuk evaluasi normatif dari bentuk-bentuk wewenang di bidang politik, dilaksanakan untuk mengimplementasikan dua kondisi yang mendasar. *Pertama*, pemerintah di tingkat bawah yang lebih rendah yang akan menjalankan otonomi. Pemerintah tingkat yang lebih rendah menjalankan pemerintahannya sendiri sebagai suatu institusi politik yang berakar dari daerahnya dari mana mereka memperoleh kekuasaannya secara absah. Mereka tidak akan diatur oleh wakil-wakil pemerintah pusat yang ada di daerah, tetapi diatur oleh institusi politik yang muncul dari daerah tersebut. *Kedua*, institusi-institusi sebagaimana dimaksud di atas yang akan direkrut secara demokratis. Mereka akan memutuskan suatu kebijakan dengan mempertimbangkan prosedur-prosedur demokratis.[1] Pada kasus Indonesia, tampaknya konteks teoritis dari desentralisasi dari sudut politik menekankan pada inisiatif kelembagaan di birokrasi pemerintah daerah (pemda) dan DPRD dengan segenap partisipasi masyarakat sipil di tingkat lokal memiliki arti lebih penting dibandingkan dengan kelembagaan mekanisme pembantuan dan kantor wilayah (kanwil) sebagai perwakilan kepentingan pusat.

Dalam perspektif sistem politik demokrasi, acuannya pada negara-negara industrial barat yang memiliki gambaran tentang demokrasi liberal. Dalam hal ini, Andew Heywood menekankan paham negara demokrasi liberal yang mempunyai karateristik pemerintahan konstitusional, *check and balances* di antara kelembagaan-kelembagaan utamanya, *fair* dan penyelenggaraan pemilu yang teratur, *a democratic franchise*, sistem kepartaian yang kompetitif, perlindungan terhadap hak-hak individual dan kebebasannya (*civil liberties*), dan lain-lain. Namun, Andrew Heywood juga mengingatkan bahwa meskipun terdapat kesepakatan yang luas tentang karakteristik yang berkembang di negara demokrasi liberal, adalah merupakan suatu hal yang jauh dari sifat kekuasaan negara dan kepentingan yang mewakilinya. Kontroversi atas sifat negara dalam kenyataan meningkat mendominasi analisis politik modern dan berkembang menjadi perasaan ideologis dan ketidaksepakatan secara teoritis. Dalam konteks ini, berkembang bahwa: *"the state is an essentially contested concept there are a number of rival theories of the state, each offering a different account of origins, development and impact."*[2]

Perkembangan yang luas atas konsepsi dari demokrasi liberal juga berdampak pada pemahaman atas desentralisasi yang diterapkan pada setiap negara dengan segala variasinya. Substansi atas variasi dari kebijakan desentralisasi yang dipilih pada sistem

---

[1] Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2012, hlm. 25.

[2] Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, New York: Palgrave, 1999, p. 71.

Kajian Vol. 19 No. 4 Desember 2014 hal. 293 - 310

pemerintahan merupakan bagian esensial atas politik eksperimentasi rezim dalam menata hubungan pusat-daerahnya di satu sisi dan antar-daerah itu sendiri di sisi yang lain.

Ni'matul Huda menyebutkan tidak terdapat definisi yang tunggal mengenai konsep desentralisasi. Apa pun definisi desentralisasi yang dipilih, harus terjadi harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi, dan fiskal. Desentralisasi politik pada intinya memberikan kewenangan kepada pemda untuk menjalankan suatu kebijakan, sedangkan desentralisasi administrasi atau desentralisasi managerial memberikan petunjuk bagaimana implementasi dan pengalihan kewenangan fungsi tersebut. Desentralisasi fiskal juga menyediakan pembiayaan untuk pengalihan kewenangan tersebut. Yang jelas pelaksanaan desentralisasi di berbagai negara di dunia tidak mempunyai pola yang sama dan juga tidak ada jaminan pasti bahwa desentralisasi akan bermanfaat bagi perekonomian suatu negara, karena untuk persoalan ini justru sangat tergantung pada bagaimana desentralisasi itu didesain dan diimplementasikan.[3] Artinya, konteks negara-masyarakat dalam mengartikulasikan desentralisasi itu sangat menentukan faktor-faktor dan dampak dari desentralisasi yang dijalankan.

2. Politik Negara sebagai Rezim yang Berkuasa

Desain dan pelaksanaan desentralisasi yang berpengaruh besar pada negara menempatkan masalah relasi negara dan masyarakat menjadi substansi yang penting posisinya. Bagi Daniel Sparingga, demokrasi bukan hanya menyangkut masalah hubungan negara (*state*) dan masyarakat sipil *(civil society*), namun juga menyangkut masalah hubungan di antara *civil-civil society* itu sendiri.[4] Perjalanan di tingkat lokal dan hubungan pusat-daerah di atas sejalan dengan hal mendasar yang dianggap krusial dalam menghadapi transisi demokrasi di tingkat nasional suatu negara. Hal krusial dimaksud adalah kondisi stabilitas yang dihadapi, termasuk di tingkat pemerintahan yang dijalankan. Pola penanganan rezim terhadap masalah atau urusan tertentu sebagaimana halnya kebijakan desentralisasi, dicerminkan oleh orientasi politik negara (*state*). Mengacu pada beberapa kasus yang terjadi di Prancis, Rusia, dan Cina, terutama saat menghadapi krisis revolusi di awal perkembangannya, Theda Skocpol menekankan pentingnya masalah otonomi negara. Kasus kebijakan yang terjadi tidak sekedar cermin dari kepentingan kelas atau kelompok masyarakat semata, tetapi negara dapat memiliki dan melayani bagi kepentingan dirinya sendiri. Dengan menganalisis perspektif Marxis dan kalangan liberal, Theda Skocpol justru menilai bahwa:

> "perspektif otonomi negara menolak negara yang seolah-olah hanya sebagai aspek analisis dari cara produksi yang abstrak, atau bahkan sebagai aspek-aspek politik dari hubungan dan perjuangan kelas yang konkret. Melainkan, perspektif ini menegaskan bahwa negara adalah organisasi aktual yang mengendalikan (atau berusaha mengendalikan) teritorial dan masyarakat tertentu."[5]

Nordlinger menganggap bahwa negara dicerminkan pada semua individu yang memegang jabatan di mana jabatan ini memberikan kewenangan kepada individu-individu itu untuk membuat dan menjalankan keputusan-keputusan yang dapat mengikat pada sebagian atau keseluruhan dari segmen-segmen dalam masyarakat.[6] Sehubungan hal ini, terdapat dua hal penting berkaitan dengan negara sebagai politik rezim, yaitu pertama negara terdiri dari beberapa individu dan kedua

[3] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2012, hlm. 97.

[4] Daniel Sparingga, "Demokrasi, Perkembangan Sejarah, Konsep, dan Prakteknya", dalam Andy Ramses M dan La Bakry, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), 2009, hlm. 20.

[5] Theda Skocpol, *Negara, dan Revolusi Sosial: Suatu Analisis Komparatif tentang Perancis, Rusia, dan Cina*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 1991, hlm. 27.

[6] Eric Nordlinger, *On the Autonomy of Democratic State*, Cambridge: Harvard University Press, 1981, p. 11.

negara adalah terpisah dari masyarakat di mana masyarakat ini terikat untuk mematuhi keputusan-keputusan negara. Otonomi negara adalah berbentuk kemampuan dari para pejabat negara untuk melaksanakan pilihan-pilihan mereka, dengan cara menerjemahkan pilihan-pilihan tersebut ke dalam kebijakan publik, yang bisa selaras atau bisa juga bertentangan dengan pilihan dari orang lain yang bukan pejabat negara.[7]

Konteks penanganan urusan pemerintahan dalam lingkup desentralisasi hingga saat ini di Indonesia cenderung berada dalam tipe transaksi dari konsensus yang dihasilkan bermuatan pada hubungan tidak saja antar-pusat dan daerah, tetapi juga antar-daerah itu sendiri. Dalam mencapai konsolidasi ke arah transisi menuju parameter pemerintahan daerah yang lebih demokratis, kadangkala langkah penyesuaian secara radikal dilakukan agar ancaman terjadinya disorientasi sistem pemerintahan yang berakibat menguatnya ancaman disintegrasi dapat dicegah. Parameter pemerintahan daerah semacam ini dapat dicapai, mengingat desentralisasi dalam konteks relasi negara dan masyarakat memberikan ruang yang luas. Rondinelli dan Shabbir Cheema menyebutkan:

> *"Decentralization can also provide a structure through which activities of various central government ministries and agencies involved in development could be coordinated more effectively with each other and with those of local leaders and non governmental organizations within various regions, provinces, or district provide a convenient geographical base for coordinating the myriad undertaking in rural areas."*[8]

Desentralisasi dalam konteks sistem politik demokrasi tidak hanya berkaitan dengan alokasi pengelolaan urusan pemerintahan pada tingkat lokal semata, tetapi juga bermakna substansi dalam kerangka alokasi kewenangan pemerintahan daerah dan dinamika kemasyarakatan setempat. Lebih lanjut dalam konteks ini, G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli menyebutkan:

> *"Political decentralization includes organizations and procedures for increasing citizen participation in selecting political representatives and in making public policy; changes in the structure of the government through devolution of power and authority to local units of government, power sharing institutions within the state through federalism, constitutional federations, or autonomous regions, and institutions and procedures allowing freedom of association and participation of civil society organizations in public decision making, in provoking socially beneficial services, and in mobilizing social and financial resources to influence political decision making."*[9]

Konsekuensi logis atas desentralisasi seharusnya mendorong para komunitas atau asosiasi-asosiasi sipil berperan semakin penting dalam pengambilan kebijakan pemerintahan. Asumsi yang jamak dari desentralisasi institusi kenegaraan, bisnis lokal, dan para kelompok sipil tersebut akan menggerakkan pertumbuhan ekonomi, penanganan kemiskinan, dan menciptakan pemerintahan yang baik. Hal ini sekaligus merupakan sikap kritis publik dalam menjawab proses marginalisasi secara sosial dari perkembangan ekonomi neo-liberal.[10] Sebaliknya, tanpa kemampuan menjawab pertanyaan kritis itu, maka desentralisasi akan melahirkan perilaku negatif yang merugikan pemerintahan dan masyarakat di tingkat lokal, yaitu pada konteks meluasnya korupsi dan munculnya kejahatan di lingkaran oligarki elit yang berkuasa.

---

[7] *Ibid.*, hlm. 184.

[8] Dennis Rondinelli and G. Shabbir Cheema, dalam Ni'matul Huda , *op.cit.* hlm. 81.

[9] G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices,* Washington: Brooking Institution Press, 2007, p. 7.

[10] Vedi R. Hadiz, *Localizing Power in Post Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective,* ISEAS & Stanford University Press, 2011, p. 30.

Kajian Vol. 19 No. 4 Desember 2014 hal. 293 - 310

II. PEMBAHASAN

A. Pengalaman Praktek Esperimentasi Rezim dan Substansi Politik yang Menyertainya

Sistem pemerintahan Indonesia diatur secara garis besar dalam UUD Tahun 1945 dan kemudian dielaborasi dalam undang-undang sesuai dengan perkembangannya. UUD Tahun 1945 menetapkan sebuah kerangka umum mengenai pemerintahan, termasuk di dalamnya pembagian Indonesia ke dalam daerah-daerah besar dan kecil. Ketentuan-ketentuan tersebut kemudian diikuti oleh beberapa undang-undang, misalnya pada tahun 1948 dan 1959 yang membagi negara itu ke dalam dua bagian, yaitu bagian Barat dan Negara Indonesia Timur, dalam mana ditetapkan adanya dua tingkatan pemerintahan daerah, yaitu provinsi, kabupaten, dan desa. Dengan kembalinya Indonesia ke negara kesatuan pada tahun 1950-an, maka diperkenalkan suatu undang-undang guna menentukan sistem pemerintahan yang terinci meliputi seluruh wilayah negara. Undang-undang ini merupakan upaya pertama kali dalam sejarah politik Indonesia guna menentukan hubungan pusat dan daerah, sekaligus guna menentukan struktur pemerintahan dalam berbagai provinsi yang berbeda.[11] Berdasarkan sistem pemerintahan yang membagi kelembagaan dan kewenangannya masing-masing di setiap tingkatan, maka selanjutnya ditentukan pembagian urusan pemerintahan yang sangat menentukan hubungan pusat-daerah. Made Suwandi menyatakan penentuan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan didasarkan atas urusan-urusan yang ada kelembagaannya di tingkat pusat baik dalam bentuk Departemen atau Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND). Argumennya adalah jangan sampai "ada lembaga pusat" yang menangani urusan tersebut, tetapi tidak ada kejelasan lembaga mana yang menangani urusan tersebut di daerah. Kebijakan yang dibuat di tingkat pusat harus jelas lembaga mana yang mengoperasionalkannya di daerah. Namun tidak pula berarti semua urusan harus dibuat kelembagaannya di daerah karena akan membengkakkan *overhead cost* daerah. Yang penting adalah "fungsi" tersebut ada yang bertanggung jawab melaksanakannya di daerah. Untuk efisiensi, perlu ada perumpunan terhadap urusan-urusan pemerintahan yang sejenis yang diakomodasikan dalam kelembagaan daerah.[12]

UUD Tahun 1945 sebelum diamandemen menyebutkan: "Wilayah negara dibagi atas wilayah besar dan kecil". Miftah Thoha berpendapat, istilah wilayah lebih mencerminkan geografi, oleh karena itu sudah selayaknya wilayah yang luas seperti halnya Indonesia dalam sistem administrasi Negara Kesatuan dibagi atas wilayah administrasi yang besar dan kecil. Wilayah yang luas disebut wilayah yang digunakan untuk melaksanakan administrasi pemerintahan provinsi. Sedangkan wilayah yang lebih kecil digunakan melaksanakan administrasi pemerintahan kabupaten dan kotamadya. Dalam kedua satuan pemerintahan tersebut (baik yang tergolong besar maupun yang kecil), dikenal pemerintahan yang otonom dan pemerintahan administratif belaka. Pembagian semacam ini menunjukkan bahwa sistem administrasi negaranya menganut bentuk Negara Kesatuan.[13]

Namun, setelah dilakukan amandemen konstitusi, bunyi Pasal 18 ayat (1) UUD Tahun 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang setiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan (sejalan Pasal 18 ayat (2) dan

[11]Collin Mac Andrews dan Ichlasul Amal (editor), *Hubungan Pusat – Daerah dalam Pembangunan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 30-31.

[12]Made Suwandi, "Review Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia", makalah disampaikan dalam seminar tentang Pemerintahan Daerah antara Indonesia dan Jepang di IPDN Jatinangor Sumedang, 26 – 27 Oktober 2010.

[13] Miftah Thoha, "Desentralisasi di Negara Kesatuan", *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 43 Tahun 2013, hlm. 63.

seterusnya), dapat ditafsirkan tidak lagi mencerminkan keinginan bentuk Negara Kesatuan sebagaimana disebutkan dalam UUD Tahun 1945 sebelum diamandemen oleh Sidang MPR. Pertanyaannya, apakah suatu Negara Kesatuan yang kemudian dibagi menjadi daerah-daerah lebih kecil lagi sebagai suatu sistem pemerintahan daerah yang otonomi dapat ditafsirkan sebagai keinginan awal menuju pemerintahan federal?[14]

Para pendiri bangsa cenderung menghendaki desentralisasi politik, atau setidaknya desentralisasi administratif tipe devolusi. Pertama, pembentukan pemerintahan daerah (termasuk di dalamnya pembentukan daerah otonom) dilakukan dengan undang-undang. Undang-undang pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) secara jelas menentukan wilayah dan batas-batas DOB beserta penduduknya. Kedua, urusan pemerintahan yang diserahkan pada daerah otonom sangat luas, yaitu semua urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan bagi pemerintah pusat. Penyerahan urusan pemerintahan diatur dengan undang-undang, bukan melalui Peraturan Pemerintah. Ketiga, daerah otonom diberi kewenangan legislasi untuk membentuk peraturan daerah (dan peraturan lain) untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Keempat, warga daerah memilih anggota DPRD dan kepala daerah-wakil kepala daerah, dan dapat berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik. Kelima, UUD 1945 menjamin hak dan kebebasan politik warga negara dalam berserikat, memperjuangkan kepentingan, dan berpartisipasi dalam politik. Dengan demikian, berbagai organisasi masyarakat sipil juga memiliki kebebasan melakukan kegiatan ekonomi dalam cabang produksi yang tidak menyangkut hajat hidup orang banyak berdasarkan mekanisme pasar. Mereka yang berkiprah dalam ranah pasar juga dapat berperan dalam proses pembuatan keputusan politik.[15]

Hubungan pusat-daerah tidak terlepas dari dimensi perjalanan negara yaitu pada konteks kurun waktu penerapan regulasi yang berhubungan dengan masalah pemerintahan daerah. Setelah proklamasi 17 Agustus 1945 diberlakukan UU No. 1 Tahun 1945 yang menegaskan tentang keberadaan Komite Nasional Daerah sebagai kelembagaan pemerintahan daerah yang menjalankan tugas dan kewenangan di bidang eksekutif lokal bersifat transisional setelah berakhirnya pemerintahan pendudukan rezim fasis Jepang. Status kepala daerah adalah diangkat dan diambil dari keanggotaan komite. Walaupun terdapat Komite Daerah, mereka mempunyai kewenangan yang terbatas karena status mereka yang diangkat oleh Pemerintah Pusat dan bukan dipilih. Selanjutnya, pada masa pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1948 hanya mengakui 3 tingkatan daerah otonom yaitu: Provinsi, Kabupaten atau Kotamadya dan terakhir Desa atau Kota Kecil. Kekuasaan eksekutif dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh Dewan Pemerintahan Daerah (DPD). Kepala daerah bertindak selaku Ketua DPD.

Pada masa berikutnya, masa Konstitusi RIS Tahun 1949, wilayah pemerintahan RIS meliputi seluruh daerah yang berdiri sebagai negara bagian, seperti halnya negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, termasuk di sini adalah Distrik Federal Jakarta, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur, serta Negara Sumatera Selatan. Daerah-daerah lainnya bukan merupakan negara bagian, tetapi sebagai satuan kenegaraan yang berdiri sendiri dan mempunyai kedaulatan untuk menentukan nasib sendiri, yaitu Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat (daerah istimewa), Dayak Besar, Dayak Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur.

[14] *Ibid.*

[15] Ramlan Surbakti, "Berbagai Aspek Kebijakan Otonomi Daerah", *ibid.*, hlm. 11.

Kajian Vol. 19 No. 4 Desember 2014 hal. 293 - 310

Negara bagian dan daerah bagian satuan ketatanegaraan yang berdiri sendiri secara berdaulat, mempunyai hak dan kewajiban yang setara. Hak itu diwujudkan dalam kedaulatan rakyat masing-masing daerah untuk menentukan status dan pimpinan tanpa intervensi dari pemerintah federal, serta pelaksanaan pemerintahannya yang disesuaikan dengan format demokrasi yang dianut dalam Konstitusi RIS 1949.[16]

Ketika diterapkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, politik negara diarahkan untuk mengatur sebaik-baiknya soal-soal yang semata-mata terletak dalam lapangan otonomi dan *"medebewind"* di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Di samping itu, undang-undang ini juga merancang tentang Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Kepala Daerah diletakkan pada seorang dianggap harus dekat kepada dan dikenal oleh masyarakat daerah yang bersangkutan. Sebagai konsekuensi atas keharusan ini, Kepala Daerah merupakan orang yang mendapat kepercayaan dari rakyat tersebut dan diserahi kekuasaan atas kepercayaan rakyat itu. Akan tetapi meskipun pada asasnya seorang Kepala Daerah harus dipilih secara langsung, namun sementara waktu dipandang perlu memperhatikan pula keadaan riil masyarakat di daerah-daerah saat itu. Masyarakat dianggap belum sampai pada tingkatan literasi yang kondusif untuk pilkada secara langsung, sehingga pada waktu UU No. 1 Tahun 1957 diterapkan, dengan alasan menjamin berlangsungnya pemilihan dengan diperolehnya hasil dari pemilihan itu yang sebaik-baiknya, maka diberlakukan kebijakan tersendiri. Untuk sementara waktu Kepala Daerah tetap dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut.[17]

Di masa selanjutnya, terjadi perubahan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dari UU No. 1 Tahun 1957 ke UU No.18 Tahun 1965. Perubahan ini dilatarbelakangi perkembangan ketatanegaraan setelah Dekrit Presiden Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan berlakunya kembali UUD Tahun 1945, maka undang-undang ini disusun untuk melaksanakan Pasal 18 UUD Tahun 1945 dengan berpedoman kepada Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara yang disampaikan Presiden pada tanggal 17 Agustus 1959 dan telah diperkuat oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) No. 1/MPRS/1960 bersama dengan segala pedoman pelaksanaannya. Sesuai dengan Ketetapan MPRS Nomor: II/MPRS/1960 dan Keputusan Presiden Nomor: 514 Tahun 1961, maka UU No. 1 Tahun 1957 mencakup segala pokok-pokok (unsur-unsur) yang secara subjektif dipandang lebih progresif dibandingkan regulasi pemerintahan daerah sebelumnya. Ketegasan atas sikap progresif yang lebih dimiliki UU No. 18 Tahun 1965 adalah dinyatakan secara artikulatif dibandingkan UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1960 dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan) *juncto* Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1965, dengan maksud dan tujuan berdasarkan gagasan Demokrasi Terpimpin dalam rangka NKRI.

Dengan berlakunya satu saja undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan daerah ini, diharapkan kesimpangsiuran di bidang hukum yang menjadi landasan bagi pembentukan dan penyusunan Pemerintahan Daerah dapat diakhiri. Di samping itu, pemberlakuan regulasi secara tunggal ini diharapkan dapat mengatasi ekses penerapan demokrasi liberal, sehingga pada gilirannya akan terwujud pemerintahan daerah yang memenuhi sifat-sifat dan syarat-syarat yang dikehendaki oleh Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 yaitu stabil dan berwibawa yang

[16]Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 130-131.

[17]"Sejarah Undang-Undang Pemerintahan Daerah", dalam http.www.fakultashukum-universitaspanjisakti.com., diakses tanggal 11 Juni 2014.

mencerminkan kehendak rakyat, revolusioner dan gotong royong, serta terjaminnya keutuhan NKRI. Undang-undang ini berkehendak membagi habis seluruh Negara Republik Indonesia dalam tiga tingkatan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi).[18] Masa pemberlakuan ini menandai jatuhnya sistem politik demokrasi parlementer dan diikuti keluarnya Dekrit 5 Juli 1959, serta lahirnya sistem politik demokrasi terpimpin. Dalam kurun waktu ini, berlaku UU No. 18 Tahun 1965. Pada pertengahan dekade 1960-an timbul tuntutan yang semakin kuat untuk merevisi sistem pemerintahan daerah agar sejalan dengan semangat Demokrasi Terpimpin dan ideologi Nasionalis, Agama dan Komunis (Nasakom) yaitu konsep politik yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno untuk mengakomodasi tiga kekuatan politik terbesar pada waktu itu, yaitu kelompok Partai Nasionalis, Agama, dan Komunis.[19] Berdasarkan UU No.18 Tahun 1965, kepala daerah tetap memegang peran ganda yaitu sebagai pimpinan daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah. Meskipun prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi dianut dalam sistem tersebut, namun dekonsentrasi hanyalah dianggap sebagai pelengkap (*supplement*) walaupun diberi embel-embel vital.

Jatuhnya rezim politik Orde Lama Soekarno dan di masa sistem politik Orde Baru diberlakukan UU No. 5 Tahun 1974, perubahan ini disebabkan karena undang-undang sebelumnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan pada waktu itu, di mana sesuai dengan sifat NKRI, maka kedudukan pemerintah daerah sejauh mungkin diseragamkan. Di samping itu untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan, wilayah NKRI perlu dibagi atas daerah besar dan daerah kecil, baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif.[20] UU No. 5 Tahun 1974 dihadirkan di tengah suasana anti segala slogan bernada komunisme dan benar-benar mengarahkan sistem pemerintahan daerah ke arah paradigma "pembangunan *yes*, politik *no*". Hal ini sejalan dengan ideologi rezim Orde Baru yang memprioritaskan stabilitas politik demi pembangunan ekonomi. Konsekuensi atas ideologi pembangunan semacam ini telah menimbulkan karakteristik hubungan pusat-daerah yang mengarah pada sentralisasi dibandingkan otonomi formal pengelolaan berbagai urusan di tingkat lokal.

Hal mengkhawatirkan selama masa kepemimpinan rezim Orde Baru adalah meningkatnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Pada masa sebelumnya, ketergantungan terhadap bantuan pusat memang tidak terlampau parah pada tahun 1960-an, ketika provinsi dapat memperoleh ADO (alokasi dana otomatis) dan kegiatan ekspor. Bahkan, dalam beberapa hal tertentu, ADO dapat merangsang para pejabat di provinsi untuk mengembangkan sumber-sumber keuangan pemerintah setempat melalui upaya peningkatan produk ekspor. Tetapi, stimulasi kreativitas ekonomi semacam itu juga membawa efek memperburuk ketimpangan antar-provinsi dan tidak dapat dijadikan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber daya keuangan di seluruh Indonesia. Dengan kesadaran peluang dan tantangan yang ada tersebut, pemerintah Orde Baru pada akhirnya menghapuskan ADO pada tahun 1970, dan sejak itulah sepenuhnya daerah tergantung pada pusat. Ini tidak terhindarkan, karena pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tidak mengatur tentang persoalan perimbangan pusat-daerah. Meningkatnya ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap anggaran pemerintah terlihat sangat menyolok pada periode antara Repelita II (1975/1976-1980/1981) dan pada masa awal Repelita III (1981/1982-1986/1987). Sementara itu, secara politis, kendali pusat terhadap daerah saat itu, melalui kewenangan strategis Departemen Dalam Negeri, memungkinkan Soeharto dan para komandan militer di daerah memantau perkembangan ekonomi dan politik di daerah.

---

[18] *Ibid.*

[19] "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah", Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2012, hlm. 32.

[20] *Ibid.*

Perwira militer yang menduduki jabatan penting (para Direktur Jenderal dan pejabat Eselon II) meningkat secara drastis dari 29 persen pada tahun 1966 menjadi 71 persen pada tahun 1971 dan 89 persen pada tahun 1982.[21]

Pengaturan tentang cara penyerahan wewenang dalam UU No. 5 Tahun 1974 tidak sejelas pengaturan dalam berbagai undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya. Cara penyerahan wewenang dalam UU No. 5 Tahun 1974 harus dipahami dalam rangkaian sejumlah pasal dan penjelasan undang-undang, baik penjelasan umum maupun penjelasan pasal-pasal tertentu serta menyimpulkannya. Pasal 1 butir e UU produk rezim Orde Baru ini, di mana saat itu Amir Machmud menjabat sebagai Mendagri, dijelaskan bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI. Meskipun demikian, dalam Pasal 8 UU No. 5 Tahun 1974 ditentukan bahwa penambahan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah ditetapkan dengan PP, dan ditegaskan dalam Pasal 9 bahwa sesuatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dapat ditarik kembali dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat. Hal ini sejalan dengan substansi otonomi daerah yang diatur melalui UU No.5 Tahun 1974, yaitu adanya kewenangan pusat untuk melakukan penghapusan terhadap suatu daerah dan membentuk daerah-daerah baru. [22]

Konstruksi di atas semakin memperkuat peluang bagi pusat untuk mengendalikan daerah, pada saat frekuensi penyerahan wewenang kepada daerah otonom bisa saja tanpa disertai penyerahan sumber-sumber keuangan. Bahkan, pemerintah pusat cenderung menyediakan dana untuk menutupi anggaran daripada memberikan kekuasaan kepada daerah otonom untuk menggali keuangannya sendiri. Padahal, penting dicatat: *"autonomous financial responsibility is at the core of the concept of decentralization"*. Kebijakan untuk lebih menyukai menyediakan dana daripada memberikan kekuasaan kepada daerah otonom untuk menggali keuangan dipandang lebih aman bagi pemerintah pusat yang bersangkutan.[23]

Ketika pada masa yang disebut era reformasi diterapkan UU No. 22 Tahun 1999 yang ditetapkan pada 7 Mei 1999 dan mulai berlaku secara efektif sejak tahun 2000, diterapkan desentralisasi yang berbasiskan pada kabupaten/kota dan kuatnya kewenangan DPRD yang bahkan bisa melakukan pemakzulan *(impeachment)* terhadap kepala daerah. UU No. 22 Tahun 1999 menandai awal demokratisasi politik pemerintahan daerah dan kebijakan desentralisasi berbagai urusan pemerintahan. Penanda awal demokratisasi di daerah ini penting dicatat, setelah sebelumnya selama kurun waktu panjang berada dalam pasungan ketatnya kontrol rezim terhadap hubungan pusat-daerah. UU No. 22 Tahun 1999 membawa perubahan yang sangat fundamental mengenai mekanisme hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Perubahan yang jelas adalah mengenai pengawasan terhadap daerah. Pada masa lampau, semua Perda dan keputusan kepala daerah harus disahkan oleh pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya, seperti Mendagri untuk pembuatan Perda Provinsi/Daerah Tingkat I, Gubernur Kepala Daerah mengesahkan Perda Kabupaten/ Daerah Tingkat II.

Melalui UU No. 22 Tahun 1999 pemerintah pusat memperbesar kewenangan politik daerah otonom. Rakyat daerah melalui DPRD diberi kebebasan penuh untuk memilih kepala daerahnya sendiri. Badan-badan perwakilan rakyat di daerah diberikan kewenangan lebih besar untuk menjalankan

[21]Wahyudi Kumorotomo, *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*, Jakarta: Penerbit Kencana, 2008, hlm. 162.

[22]Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor, Program Pasca Sarjana FISIP, Universitas Indonesia, 1993, hlm. 186-187.

[23]*Ibid.* hlm. 97.

fungsinya sebagai pembuat dan pengontrol kebijakan. Kemudian, posisi kepala daerah merupakan jabatan politis, bukan perpanjangan jabatan birokratis, baik sipil maupun militer seperti dalam UU lama. Untuk itu persyaratan jabatan kepala daerah disusun sedemikian rupa dan pemilihannya dilakukan secara paket bersama wakilnya.

Di samping memperbesar kewenangan politik, kewenangan administrasi yang dimiliki daerah otonom diperbesar pula, sehingga ketentuan yang memuat masalah pembagian urusan pemerintahan dianggap jelas proporsi pembagiannya antara pusat, provinsi, dan daerah. Misalnya, pekerjaan pemerintahan berskala nasional dan lintas daerah tetap berada di tangan pusat. Sedangkan urusan pelayanan dan kemaslahatan umum didelegasikan kepada daerah. Wujud dari kewenangan administrasi tersebut tidak hanya berupa pelimpahan kewenangan pemerintahan dari pusat kepada daerah, tetapi juga berbentuk pendelegasian di bidang kelembagaan, personil, dan keuangan. Dilakukan pendelegasian di bidang organisasi dan manajemen pemerintahan daerah. Bahkan, mengenai persoalan keuangan, pusat menjanjikan pemberian "dana perimbangan" kepada daerah-daerah berupa bagi hasil pendapatan negara dari sumber daya alam, pajak, dan bukan pajak, sehingga diharapkan daerah dapat mempunyai organisasi, mengelola pegawai, dan keuangan secara mandiri sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakatnya. Hal ini menandai akhir dari segala bentuk penyeragaman dan pengelolaan yang serba terpusat, karena telah menghasilkan efek buruk berupa inefisiensi, tidak akomodatif, dan tidak aspiratif.[24]

Dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, daerah hanya diwajibkan melapor saja kepada pemerintah di Jakarta. Namun, pemerintah dapat membatalkan semua Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (Pasal 114 ayat 1). Menurut Lili Romli, lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemda dan sekaligus UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Kekuasaan Pusat dan Daerah, tidak datang begitu saja, karena hal ini membutuhkan perjuangan panjang. Lahirnya kedua UU tersebut, di samping karena faktor desakan dari daerah mengenai kebebasan di era demokratisasi, juga disebabkan faktor keinginan pusat untuk mengatasi masalah ancaman disintegrasi. Substansi yang penting lainnya adalah titik berat otonominya pada kabupaten/kota, dan tidak pada provinsi. Asumsinya, ketika daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, maka tidak akan terjadi gerakan separatis. Pemerintah pusat justru merestui lahirnya proses pemekaran provinsi atau kabupaten/kota. Kebijakan otonomi daerah mulai diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dapat dianggap sebagai hal yang luar biasa,[25] meskipun dengan segala konsekuensinya.

Berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 mendorong lahirnya ekses yang mengarah pada ketidakstabilan politik pemerintahan daerah. Hal ini terutama terjadi pada saat proses penolakan DPRD terhadap Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) kepala daerah dan berujung pada usulan dilakukannya *impeachment.*

Meskipun demikian, Lili Romli memberikan catatan: "kewenangan yang terbatas dari pemerintah pusat yang terdiri dari 5 hal sebagaimana dituangkan dalam Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 dan ditarik kesimpulan sebagai hal yang hampir sama dengan bentuk negara federasi, sebenarnya adalah salah. Alasannya, adalah pada ayat (2) dari Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan pusat masih ditambah dengan 7 kewenangan lagi.[26] Secara keseluruhan kewenangan yang dimiliki pusat meliputi:

1. Politik luar negeri;

---

[24]Djohermansyah Djohan, *Merajut Otonomi Daerah pada Era Reformasi (Kasus Indonesia)*, Jakarta: Ikatan Alumni Pendidikan Tinggi Kepamongprajaan (IKAPTK), 2014, hlm. 10-12.

[25]Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm.13-14.

[26]Lili Romli, *op.cit.*, hlm. 35.

2. Pertahanan keamanan;
3. Peradilan;
4. Agama;
5. Perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro;
6. Dana perimbangan keuangan;
7. Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara;
8. Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia;
9. Pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tinggi yang strategis;
10. Konservasi;
11. Standarisasi nasional.

Politik desentralisasi yang dijalankan selama awal masa reformasi dapat dipandang sebagai antitesis mistifikasi atas ideologi nasional NKRI secara sepihak melalui jalan militerisasi politik terhadap masalah pusat-daerah selama era Orde Baru. UU No. 22 Tahun 1999 bukan hanya mendekonstruksi ideologi rezim autoritarian itu, tetapi juga membuka ruang bagi sikap lokal yang sangat kuat untuk membanggakan istilah "putera daerah" dan pengelolaan sumber daya miliknya, seperti halnya kekayaan alam di bidang pertambangan, misalnya, untuk direalisasikan sebagai agenda nasional. Aktualisasi segala potensi lokal ini nantinya memperoleh momentum ketika pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada) justru sesudah UU No. 22 Tahun 1999 digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004. Namun, poin dari setiap perdebatan ruang lingkup otonomi daerah yang dikonsensikan oleh pusat adalah adanya kepentingan yang berpihak pada sentimen politik sentralisasi di satu pihak yang berhadapan dengan kalangan yang berpihak pada sentimen desentralisasi di pihak lain, apakah hanya sebatas secara administratif semata atau juga mencakup kepemilikan otoritas otonom lokalnya secara politik.[27]

[27] Dibahas substansi masalah politik desentralisasi pada kurun peralihan UU No. 5 Tahun 1974 menuju formulasi UU No. 22 Tahun 1999 dalam Riwanto Tirtosudarmo, *From Colonization to Nation State: The Political Demography of Indonesia*, Jakarta: LIPI Press, 2013, hlm. 289-293.

UU No. 32 Tahun 2004 melakukan perubahan yang cukup signifikan dari pola yang dianut di UU No. 22 Tahun 1999, yaitu mewujudkan kedudukan sebagai mitra sejajar antara kepala daerah dan DPRD yaitu kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat dan DPRD hanya berwenang meminta laporan keterangan pertanggungjawaban dari kepala daerah. Di daerah perkotaan, bentuk pemerintahan terendah disebut "kelurahan". Desa yang ada di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa, bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan Perda. Desa menjadi kelurahan tidak seketika berubah dengan adanya pembentukan kota, begitu pula desa yang berada di perkotaan dalam pemerintahan kabupaten. UU No. 32 Tahun 2004 mengakui otonomi yang dimiliki desa ataupun dengan sebutan lain. Otonomi desa dijalankan bersama-sama oleh pemerintah desa dan badan pernusyawaratan desa sebagai perwujudan demokrasi. Rekonstruksi demikian kemudian mengalami perubahan setelah diberlakukannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa di mana desa merupakan entitas otonom yang memiliki kewenangan untuk mengelola dan mempertanggujawabkan berbagai sumber daya miliknya secara otonom dan bukan diikat lagi secara ketat dalam bagian rezim Pemda.

Menjelang akhir pemerintahan SBY-Boediono, dilakukan penggantian terhadap UU No. 32 Tahun 2004. Dalam UU Pemda yang baru terdapat kecenderungan bagi penguatan kewenangan pusat dan provinsi, meskipun gerak otonomi tetap berada di kabupaten/kota. Beberapa kewenangan menyangkut pengelolaan kehutanan, kelautan, dan sumber daya mineral-gas alam ditarik dari kabupaten/kota menjadi dimiliki oleh pusat dan provinsi. Sementara itu, kewenangan pusat dan posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah semakin ditegaskan dalam konteks pembinaan dan pengawasan terhadap urusan penyelenggaraan pemerintahan oleh

daerah. Pembinaan dan pengawasan yang dijalankan oleh gubernur dikoordinasikan dengan Menteri Dalam Negeri. Penanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan dimaksud berada di pundak Presiden. Pembagian urusan pemerintahan dilakukan atas dasar landasan apa yang menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dalam pelaksanaan urusan absolut, pemerintah pusat dapat melaksanakannya secara sendiri atau dengan melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekosentrasi. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah otonom terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar merupakan Urusan Pemerintahan yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, daerah berhak menetapkan kebijakan. Daerah dalam menetapkan kebijakannya wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dalam hal kebijakan daerah dimaksud dianggap tidak bersandar pada pedoman sebagaimana digariskan dalam ketentuan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) dari pusat, maka pemerintah pusat dapat membatalkan kebijakan daerah tersebut. Sebaliknya, ketika dalam jangka waktu 2 tahun, pemerintah pusat belum menetapkan NSPK, pihak pemerintah daerah setempat tetap berwenang melaksanakan urusan otonom pemerintahannya. Ada pun ketentuan yang mengatur tentang ruang bagi daerah memberlakukan kebijakan daerah tadi berupa Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Kepala Daerah (Perkada), dan Keputusan Kepala Daerah. Kewenangan pusat melalui tangan Menteri Dalam Negeri sangat tampak pada pelaksanaan tugas pembantuan. Kewenangan ini diletakkan pada koordinasi atas peraturan menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian dengan pihak Mendagri, sebelum kemudian ditetapkan sebagai aturan yang definitif.

Kewenangan pemerintahan atasan yang diperkuat menunjukkan sikap politik pemerintahan SBY-Boediono yang menginginkan kontrol pusat terhadap daerah dapat berjalan signifikan. Sikap demikian tentu saja diiringi oleh efimisme pengakuan publiknya berupa ungkapan tetap berada dalam koridor untuk tidak mematikan roh otonomi daerah. Kasus penarikan kewenangan aset daerah mengenai sumber daya alam, yaitu di sektor kehutanan dan energi sumber daya mineral merupakan contoh konkret atas sikap politik pemerintahan saat itu yang menganggap terjadinya persoalan tersendiri berupa penyimpangan, ketika pengelolaan sumber daya alam lebih diletakkan di kabupaten/kota. Penyimpangan seringkali lebih ditimpakan pada penyebab salah kelola secara lokal dibandingkan pada kemampuan pusat dan provinsi dalam melakukan tugas dan kewenangannya di bidang pengawasan dan pembinaan terhadap kabupaten/kota, padahal kebijakan di tingkat perundang-undangan selalu menegaskan pentingnya kompetensi aparat dan dukungan kelembagaan perangkat daerah yang menjadi standar bagi terciptanya maksimalisasi secara tepat guna sumber daya lokal bagi pelaksanaan desentralisasi.

Kenyataan di lapangan, masih seringkali ditemui hambatan tertentu bagi sinergi kompetensi individual dan dukungan kelembagaan. Hambatan tadi sehubungan upaya pengerahan secara tepat pemanfaatan sumber daya lokal bagi pencapaian target dari setiap langkah desentralisasi, sehingga pemenuhan setiap unsur target yang dicanangkan melalui desentralisasi gagal dicapai, dan bahkan memunculkan dampak

Kajian Vol. 19 No. 4 Desember 2014 hal. 293 - 310

samping tertentu. Dampak samping itu berupa karakter birokrasi pemda yang masih harus berjuang untuk bergerak secara profesional, agar tidak justru menjadi beban dari setiap upaya mencapai target dari kebijakan desentralisasi yang diterapkan. Konsentrasi atas penanganan kapasitas daerah yang terlampau diletakkan pada kewenangan dan tugas Kementerian Dalam Negeri selama ini tampaknya perlu dikaji ulang, terutama berkenaan dengan koordinasi pelaksanaan uraian setiap tugas itu sendiri dengan kementerian teknis yang menangani urusan tersebut. Hal itu dilakukan agar pemberian dukungan peningkatan kapasitas otonom secara kelembagaan di daerah berjalan sinergis dengan langkah-langkah pusat dan provinsi untuk mengawasi dan melakukan pembinaan lebih lanjut secara substantif.

B. Dampak: antara Dekonstruksi dan Reformasi Parsial

Perdebatan tentang konsep dan implementasi desentralisasi dalam sistem pemerintahan nasional menunjukkan dinamika politik rezim di setiap pilihan kebijakannya yang merupakan konsekuensi atau dampak atas pilihan politik negara. Pilihan kebijakan bagi pemerintahan daerah dan utamanya mengenai desentralisasi yang diterapkannya biasanya mengambil pilihan antara jalan dekonstruksi dan paham reformasi parsial. Kedua sisi pilihan kebijakan tersebut beranjak pada kebutuhan antara stabilitas pemerintahan daerah untuk mendukung pembangunan di daerah bersangkutan di satu sisi dan dukungan bagi terciptanya ruang demokratisasi di sisi lain. Paham dekonstruksi mengandung konsekuensi muatan ideologis yang kental dalam rangka menempatkan orientasi pengelolaan politik desentralisasi untuk mendukung nilai-nilai yang dianggap substansial bagi setiap rezim yang berkuasa. Meskipun pengakuan ideologi Pancasila secara prinsipil disampaikan oleh penguasa yang muncul di setiap periode sistem politik, ruang perbedaan interpretasi di tingkat instrumental secara ideologis dalam tampilan hubungan pusat-daerah, dan antar-daerah itu sendiri, dapat berjalan di tingkat praksis.

Pilihan melakukan dekonstruksi atau melalui reformasi parsial sangat dipengaruhi oleh situasi politik nasional dan bahkan lingkup regional dan global, karena masing-masing unsur penopang dari desentralisasi itu sendiri saling berinteraksi. Interaksi antar-unsur dan sub-unsur dari desentralisasi cenderung semakin signifikan ketika perkembangan sarana telekomunikasi semakin canggih. Hal substansi dari perjalanan yang dialami dalam eksperimentasi desentralisasi di Indonesia adalah ruang kewenangan melalui urusan yang diserahkan kepada daerah tampaknya belum tentu secara otomatis berpuncak pada usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat. Bahkan, ruang urusan yang didesentralisasikan pada kasus-kasus tertentu justru dimanfaatkan oleh oknum elit lokal dan aparat pemda yang memanfaatkan untuk kepentingan segelintir pihak dan berjangka pendek semata. Fenomena semacam itu ditandai oleh temuan penyimpangan atau manipulasi yang memperkuat dugaan terjadinya korupsi. Sistem politik di setiap masa kekuasaan rezim tampaknya selalu menghadapi ekses dari praktek desentralisasi itu dengan segala ragam kasus dan derajat signifikansi peristiwanya bagi publik. Dinamika sistem politik yang selalu diwarnai oleh penyimpangan praktek desentralisasi menempatkan peran negara yang selalu mengalami kegagalan sampai tingkatan tertentu ketika berhadapan dengan kepentingan pasar. Akibatnya, kalau kondisi demikian dibiarkan berlarut-larut, maka rakyat hanya akan menjadi "penonton pasif" atas apa pun pilihan kebijakan desentralisasi yang dijalankan.

Ketika otonomi daerah gencar digunakan sebagai politik rezim bagi keleluasaan daerah untuk mengelola kewenangannya di sektor-sektor tergolong strategis, maka paham liberalisme terhadap desentralisasi menjadi sangat menyolok tampil. Sebaliknya, pada saat dilakukan pengetatan urusan sebagai bentuk kewenangan dari

desentralisasi yang diterapkan, maka konsepsi desentralisasi menjadi sangat terbatas ruang gerak dan ragam urusan yang dapat dikelolanya. Pada masing-masing muatan ideologis dari penerapan desentralisasi itu, sudah tentu sangat kaya dengan variannya ketika dihadapkan pada realitas pelaksanaannya di lapangan. Di setiap pilihan paham desentralisasi yang diterapkan sudah tentu tidak terlepas dari suasana hubungan pusat-daerah dan antar-daerah itu sendiri yang belum tentu memungkinkan bagi pilihan kondisi lebih baik dapat direalisasikan dan diterjemahkan secara tepat.

Politik eksperimentasi rezim, baik yang bersifat pola dekonstruksi atau hanya sekedar reformasi secara parsial menunjukkan adanya ketidakpastian dari setiap implementasi desentralisasi dan harapan bagi target-target pencapaiannya. Ketidakpastian semacam ini bersifat politik, karena bukan tidak mungkin terjadi ketidakpercayaan dari elit penguasa dan bahkan lapisan tertentu masyarakat sendiri terhadap dampak dari kebijakan desentralisasi selama perjalanan sejarah politik bangsa Indonesia. Kasus penarikan kembali atau tarik ulur dalam penerapan otonomi daerah misalnya, merupakan contoh konkret atas masih muncul ketidakpercayaan rezim terhadap implementasi desentralisasi dan pencapaian target yang menyertainya itu. Hal paling mendasar dalam ruang dinamika politik desentralisasi adalah keberadaan kepala daerah dan DPRD di satu sisi sebagai representasi otonomi lokal dan kendali pusat terhadap daerah itu sendiri di sisi lainnya. Di Indonesia, pemahaman atas kepala daerah dan DPRD tidak dapat serta merta dianggap merupakan wajah eksekutif dan legislatif lokal, tetapi lebih merupakan bagian tak terpisahkan dari birokrasi setempat. Gejala yang mengarah pada konstruksi politik unitarisme semacam ini dapat dibaca sejak berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, meskipun lalu sempat terputus pada masa UU No. 22 Tahun 1999, tetapi dihidupkan lagi pada masa UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kembali diberlakukan saat UU No. 27 Tahun 2009 yang diubah kemudian menjadi UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

UU No.32 Tahun 2004 mengatur hal-hal tentang pembentukan daerah dan kawasan khusus, pembagian urusan pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan, kepegawaian daerah, perda dan peraturan kepala daerah, perencanaan pembangunan daerah, keuangan daerah, kerja sama dan penyelesaian perselisihan, kawasan perkotaan, desa, pembinaan dan pengawasan, pertimbangan dalam kebijakan otonomi daerah. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Sehubungan dengan daerah yang bersifat khusus dan istimewa ini, memang terdapat beberapa bentuk pemerintahan yang bersifat tersendiri dalam ruang lingkup NKRI, seperti DKI Jakarta, Aceh, Yogyakarta, dan provinsi-provinsi di Papua. Daerah-daerah ini secara prinsip tetap diberlakukan sama dengan daerah-daerah lain. Hanya saja dengan pertimbangan tertentu, kepada daerah-daerah tersebut, dapat diberikan wewenang khusus yang diatur dengan undang-undang, sehingga dalam konteks *legal treatment* nya, bagi daerah yang bersifat khusus dan istimewa, secara umum berlaku UU No. 32 Tahun 2004 dan dapat juga diatur dengan UU tersendiri.[28] Namun realitas pelaksanaan kekhususan ternyata tidak berjalan sinergis tidak hanya di tingkat pusat-daerah, tetapi juga di tingkat antar-segmen lokal di daerah itu sendiri.

Hasil penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sebagaimana ditunjukkan oleh Mardyanto Wahyu Tryatmoko *et.al,* terjadi kekaburan kekuasaan gubernur di daerah otonomi khusus di Papua, Aceh, dan Yogyakarta. Kondisi ini mencerminkan carut marutnya pembagian kewenangan di antara institusi-institusi pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun lokal karena kepentingan parsial elit. Memang tidak ada yang salah dengan desentralisasi,

[28] *Ibid.*

tetapi sistem hubungan kekuasaan di mana desentralisasi itu berlangsung. Kekaburan kewenangan di tingkat institusi-institusi lokal dapat dilihat dari eksklusivisme politik bupati-bupati yang dapat memotong (*by pass*) kewenangan gubernur secara langsung untuk berhubungan dengan lembaga-lembaga nasional dan ekslusivisme gubernur yang tidak memperhatikan hubungan koordinasi dengan pihak DPRD setempat. Meskipun terdapat titik berat otonomi daerah, pola hubungan kekuasaan antara bupati dan gubernur, antara daerah khusus dengan daerah normal tidak ada bedanya. Jika di daerah normal bupati dapat membantah gubernur dengan berargumen pada kelemahan UU No. 32 Tahun 2004, sementara di daerah khusus (Aceh, dan Papua) dapat bermain "cantik" dengan menggunakan UU No. 32 Tahun 2004 atau UU sektoral untuk berkelit dari kekuasaan gubernur yang menggunakan UU kekhususan. Inti persoalannya adalah kelonggaran aturan hukum dalam pelaksanaan kebijakan publik.[29]

Meskipun terjadi ketidaksinkronan dalam penataan regulasi otonomi daerah dan berdampak politik desentralisasi, substansi atas peran negara tetap memiliki ruang tersendiri dalam pengelolaan hubungan pusat - daerah. Negara Indonesia setelah reformasi dianggap lebih *visible* dan lebih mendalam, berurat berakar di tengah masyarakat dibandingkan yang pernah terjadi sebelumnya. Aspinall mencatat: *"Among others, this consolidated state capacity is evidenced by the effective use of coercive force against regions that, despite the concessions offered by decentralization, sought to secede from the unitary state."*[30] Lebih lanjut ditegaskan kembali oleh Marcus Mietzner dengan menyatakan:

> *"In contrast to many other Southeast Asian countries (Burma, The Philipnes, Laos), Indonesia had relatively strong state. This was partly due to the Dutch colonial heritage, but also to the efficacy of the New Order bureaucracy. Even under Suharto, however, many remote areas outside Java, Bali, and Sumatera never been touched by the state administatrative infrastructure. Post authoritarian Indonesia, by contrast, has seen a massive expansion of the state apparatus into isolated areas in the outer Islands.* [31]

Artinya, negara masih mempunyai peran penting dalam mengelola politik desentralisasi. Gejala ini berkembang justru di tengah kuatnya tarikan kepentingan kapitalis untuk melakukan ekspansi modalnya di daerah dan sentimen kedaerahan yang menuntut diakomodasi dalam politik pemerintahan lokal.

Dalam rangka mengatasi efek negatif atas kontradiksi negara dan pasar dalam pelaksanaan desentralisasi, maka perlu dilakukan penguatan otonomi pada jenjang daerah yang lebih besar dibandingkan selama ini. Hal ini yaitu dengan dibukanya peluang desentralisasi pemerintahan provinsi. Selama ini, pemerintah provinsi telah melakukan upaya untuk merespons otonomi daerah yang baru secara lebih awal daripada yang diduga oleh publik. Respons yang diberikan melalui upaya perencanan dan restrukturisasi sebelum otonomi daerah secara resmi diterapkan oleh pemerintah pusat. Kasus di Jawa Timur misalnya, menunjukkan pemerintah provinsi merestrukturisasi organisasi mereka dengan menggunakan dua dasar kebijakan di bawah UU, yaitu saat berlakunya PP pada tahun 2000 yang mendahului penerapan secara formal UU No. 22 Tahun 1999. Hal ini berarti pemerintah provinsi merespons mendahului penerapan secara formal UU No. 22 Tahun 1999 yang baru diterapkan secara penuh pada tahun 2001.[32] Dari kasus ini kiranya provinsi dapat menjadi

[29]Mardyanto Wahyu Tryatmoko, "Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus", dalam *Jurnal Penelitian Politik* Vol. 9 No. 2, 2012, hlm. 81-82.

[30]Aspinall (2011) sebagaimana dikutip Marcus Mietzner, "Indonesia's decentralzation: the rise of local identities and the survival of the nation state", dalam Hal Hill (editor), *Regional Dynamics in Decentralized Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 2014, p. 57.

[31]*Ibid.*

[32]M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Malang: UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang, 2005, hlm. 318.

instrumen politik dari pusat dan sekaligus berperan sebagai daerah otonom dalam menentukan arah politik desentralisasi yang diterapkan. Potensi ke arah itu sudah mulai digunakan pada saat disepakati UU No. 23 Tahun 2014 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004, yang uniknya otomatis justru menarik gerbong desentralisasi di tangan gubernur sebagai wakil pusat di daerah yang menjalankan nilai dekonsentrasi. Realitas ini menjadi menarik, karena muncul perdebatan mengenai kemungkinan rezim pemda di bawah UU No. 23 Tahun 2014 menguatkan politik resentralisasi dalam arah kebijakan desentralisasinya.

III. KESIMPULAN

Politik negara dalam hubungan pusat-daerah sangat kuat dicerminkan oleh praktek eksperimentasi rezim terhadap kebijakan desentralisasi dalam sistem pemerintahan yang dianut. Cermin dari politik negara semacam itu menimbulkan dampak terjadinya tarik ulur berupa pilihan dekonstruksi atau sebaliknya hanya reformasi secara parsial atas kebijakan desentralisasi yang akan dijalankan.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof (riset). Dr. Syamsuddin Haris untuk masukan dan koreksi terhadap tulisan ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Andrews, C. M. et.al (ed.). (1995). *Hubungan Pusat – Daerah dalam Pembangunan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Cheema, G. S. (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington: Brooking Institution Press.

Djohan, D. (2014). *Merajut Otonomi Daerah Pada Era Reformasi (Kasus Indonesia)*. Jakarta: Ikatan Alumni Pendidikan Tinggi Kepamongprajaan (IKAPTK).

Gadjong, A. S. A. (2007). *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Hadiz, V. R. (2011). *Localizing Power in Post Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. ISEAS & Stanford University Press.

Hill, H. (ed.). (2014). *Regional Dynamics in Decentralized Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asia Studies.

Heywood, A. (1999). *Political Theory: an Introduction*. New York: Palgrave.

Huda, N. (2012), *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.

Kumorotomo, W. (2008). *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*. Jakarta: Penerbit Kencana.

Mas'ud S. M. (2005), *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. Malang: UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah, Malang.

Nordlinger, E. (1981). *On the Autonomy of Democratic State*, Cambridge: Harvard University Press.

Ramses M. A. et.al. (2009). *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI).

Romli, L. (2007). *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Skocpol, T. (1991), *Negara, dan Revolusi Sosial: Suatu Analisis Komparatif Tentang Perancis, Rusia, dan Cina*. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Smith, B. C. (2012). *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia.

Tirtosudarmo, R. (2013). *From Colonization to Nation State: the Political Demography of Indonesia*. Jakarta: LIPI Press.

Jurnal/Makalah/lain-lain:

Hoessein, B. (1993). *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II; Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor, Program Pasca Sarjana FISIP, Universitas Indonesia.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2012). "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah", Jakarta.

Suwandi, M. (2010). "Review Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia", makalah disampaikan dalam rangka seminar tentang Pemerintahan Daerah antara Indonesia dan Jepang di IPDN Jatinangor Sumedang, 26–27 Oktober.

Surbakti, R. (2013). "Berbagai Aspek Kebijakan Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 43.

Thoha, M. (2013). "Desentralisasi di Negara Kesatuan", *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 43.

Tryatmoko, M. W. (2012). "Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus", *Jurnal Penelitian Politik* Vol. 9, No. 2 .

Internet:

"Sejarah Undang-Undang Pemerintahan Daerah", dalam http.www.fakultashukum-universitaspanjisakti.com., (diakses tanggal 11 Juni 2014).